

Ирина ИВШИНА

ПРИЧИНЫ УЧРЕЖДЕНИЯ ФЕДЕРАТИВНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

В статье рассматриваются субъективные и объективные, внешние и внутренние причины учреждения федеративной государственности. Указывается на необходимость различать причины и предпосылки федерализации.

Ключевые слова: государство, история федерализма, теория государства, федерализация, федерализм, федеративная государственность, федерация

Идеи федерализма имеют глубокие исторические корни, их воплощением является существование в современном мире множества государств федеративного типа. Однако попытки реализации идей федерализма в различных политических системах не всегда приводят к созданию подлинно федеративного государства.

Что возможно и что необходимо сделать для успешной федерализации? Наличие или отсутствие каких обстоятельств надо учесть, принимая решение учредить федерацию или отказаться от этой идеи? Данная статья посвящена выявлению и теоретическому осмыслению комплекса причин федерализации на основе обобщения исторического опыта становления федеративных государств.

Причины, мотивы и цели федерализации

Под причинами федерализации понимается конкретное явление, обстоятельство или действие, которое неизбежно приводит к учреждению федеративной государственности в конкретном государстве в конкретное время. Но причины явления следует отличать от его предпосылок. При наличии одних только причин и отсутствии объективно сложившихся и вызревших предпосылок федерализации создание федеративного союза практически бесперспективно. И наоборот — теоретически допустима противоположная ситуация, когда при наличии сложившихся предпосылок, но при отсутствии соответствующих причин, федеративного союза так и не возникает¹.

Так как причины учреждения федеративного государства достаточно разнообразны, возможна их классификация.

Во-первых, по признаку наличия или отсутствия политической воли основателей федеративного союза можно выделить субъективные и объективные причины федерализации.

¹ *Ившина И.Н.* Соотношение предпосылок и причин федерализации // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2009. № 1 (4). С. 66–68.

Субъективные причины отражают наличие и проявления воли, намерений, а также последовательной целенаправленной деятельности по достижению идеалов «отцов-основателей» федерации. Это хорошо видно на исторических примерах деятельности партии федералистов во главе с А. Гамильтоном в Соединенных Штатах Америки, партий-основательниц «Индийский национальный конгресс» и «Мусульманская лига» в Индии и Пакистане, семи эмиров при федерализации Объединенных Арабских Эмиратов.

Напротив, при наличии объективных причин возможна ситуация, когда исторически сложившиеся условия не оставляют политическим лидерам возможности выбора формы государственного устройства. Например, федеративные реформы в Бельгии были объективно предопределены национальной и языковой многокультурностью населения, где каждая общность стремилась к самоидентификации.

Во-вторых, в зависимости от того, на какой основе возникли причины федерализации конкретного государства, их можно разделить на внутренние и внешние.

Внутренние причины обусловлены историческими условиями, сложившимися непосредственно на федерируемой территории, а также отношением общества к грядущим изменениям. Примером может служить создание федеративного союза в Австралии, вызванное исторической необходимостью экономического объединения страны.

Внешние причины проявляются в действиях по отношению к конкретному государству со стороны других государств или международного сообщества в целом. Именно этими причинами обусловлена проведенная в 1949 г. федерализация Германии по воле государств-победителей. При этом внешние обстоятельства, которые изначально могут иметь как объективную, так и субъективную природу, непосредственно для федерируемой территории всегда выступают в качестве объективного фактора этого процесса, повлиять на который изнутри практически не представляется возможным.

По мнению исследователей, основной мотив федерализации лежит в политической плоскости, и, как правило, связан с решением конкретных политических проблем, либо с решением проблем политическими средствами. Д. Вильсон, например, в качестве основных причин создания федеративных союзов называет «защиту и оборону». И уже затем происходит «переплетение оборонительных мотивов с коммерческими». Кроме того, «усматривается стремление сохранить свои религиозные и политические традиции»². И. Дучасек, приводя свой перечень возможных целей создания федерации, отмечает, что «все федерации учреждены для достижения одной или нескольких... целей»³.

Объективные причины федерализации

Исследование объективных причин федерализации начнем с причин внешних.

Как известно, межгосударственные отношения зачастую приобретают исключительно острый характер. Особенно тогда, когда одно государ-

² *Duncan Wilson B.A.* The history of federalism // Federal Union. A Symposium with a foreword by Sir David Steel / Ed. Melville Canning-Pearce. London, Lothian Foundation Press, 1991. P. 40.

³ *Duchacek I.D.* Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics. Lanham: University Press of America, N.Y., 1987. P. 199–201.

ство, стремясь максимально реализовать собственные интересы, пытается сделать это за счет других. Поэтому федерализация относительно слабых разрозненных политико-территориальных образований может осуществляться с целью защиты от любых внешних давлений вообще, и с целью защиты от военно-дипломатической угрозы в частности. Многие федерации мира, в т.ч. классические, возникли по причине реальной или потенциальной вооруженной агрессии или угрозы политической и экономической экспансии со стороны сопредельных государств или народов.

Так, еще задолго до оформления Австрийской федерации, «постоянная угроза нашествия (венгерского, затем османского) в немалой степени способствовала объединению пограничных земель в военно-политический союз для ее отражения»⁴. И с этого началась эволюция федеративных отношений в Альпо-Дунайском регионе.

Создание канадской федерации также стало отчасти ответом на внешнеполитическую угрозу со стороны США. По словам С.Ю. Данилова, то, что при наличии глубоких межрегиональных, этнонациональных и религиозных противоречий между различными провинциями Британской Северной Америки, это историческое событие все же состоялось, объясняется во многом опасениями канадцев и колониальных властей военной агрессии со стороны сильного и динамичного южного соседа (он уже совершил несколько вооруженных попыток захвата территории Канады)⁵.

Создание Союза Швейцарских кантонов в 1291 г. — прообраза первой европейской федерации, С.Л. Авраменко объясняет стремлением этих фактически независимых национальных образований, входящих в состав «Священной Римской империи» Габсбургов, обеспечить свою самостоятельность, вопреки попыткам Габсбургов создать на этой территории свою административную и правовую систему⁶. При этом уникальность процесса объединения Швейцарии в том, что кантоны объединялись не с целью создания органов центральной власти, а для сохранения своей автономии, своего многообразия.

Интересную, но достаточно спорную точку зрения высказывает А. Захаров в связи с причинами процесса объединения стран Европы, который в литературе часто называют процессом федерализации. Он пишет: «Европейский федерализм можно вполне считать результатом советской экспансии... Подлинным отцом ЕЭС был... Сталин, поскольку страх перед СССР жестко заставлял европейцев держаться вместе, а не порознь»⁷. Конечно, с точки зрения права такое понятие, как «европейский федерализм», вызывает сомнения. Однако с позиций истории и политологии это явление вполне можно определить как вялотекущий процесс федерализации, первоначальным толчком к которому действительно мог быть страх европейских соседей перед мировой революцией, экспорт которой обещали большевики, закрепив соответствующую цель в первой советской Конституции 1918 г.

Учитывая, что опыта федеративных отношений в Европе (за исключением Швейцарии) не было, западные ученые также признают, что «общеев-

⁴ Бахлов И.В. Современное федеративное государство. Саранск. 1999. С. 59–60.

⁵ Данилов С.Ю. Канадский вариант федерализма: опыт и перспективы // Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) / Отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Юрист, 2000. С. 81.

⁶ Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм. Автореферат дис. к.ю.н. М.: МГИМО, 2002. С. 7–8.

⁷ Захаров А. Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М.: Московская школа политических исследований, 2008. С. 90, 92.

ропейская федерация может сформироваться только при наличии существенной внешней угрозы»⁸. Выражая обеспокоенность усилением Советского Союза и распространением его влияния на страны Восточной Европы после победы во Второй мировой войне, Ж. Моне еще в 1948 г. писал: «Действия стран Западной Европы, чтобы быть на уровне обстоятельств и угрожающей нам опасности... должны стать объединенными действиями западной федерации, создание которой является обязательным условием успеха»⁹. В настоящее время для Европы угрозы политической экспансии со стороны России, конечно, не существует. Сегодня она (Европа) пытается политически противостоять Америке. Однако, начавшись по причинам внешнеполитическим, федерализация Европы продолжается с целью приобретения экономических и социальных выгод государствами Европейского Сообщества.

Следующей внешнеполитической причиной учреждения федеративной государственности следует назвать стремление извне сохранить контроль над федерируемой территорией. В этом могут быть заинтересованы многие субъекты политических и публично-правовых отношений: бывшая метрополия, международное сообщество, сопредельные страны, государства, имеющие собственные интересы в определенном регионе, и т.д. Для новой, впервые создающейся федерации, где процесс федерализации осуществляется ранее или идет параллельно с процессом оформления собственной государственности, данные условия могут рассматриваться как объективный внешнеполитический фактор.

Стремление хотя бы частично сохранить политический и экономический контроль характерно прежде всего для метрополий, утрачивающих свои колониальные владения. В этой ситуации власти могут следовать принципу «разделяй и властвуй». Первой такой пример показала Британская империя, которая далеко не сразу выработала оптимальную стратегию — стратегию федерирования бывших колоний, второй — Франция в отношении своих африканских владений.

После потери тринадцати освободившихся североамериканских колоний Великобритания отказалась от вооруженного способа решения проблем колониального сепаратизма. Когда возникла угроза потери канадских территорий, политики на Даунинг-стрит вели себя уже сугубо мирно и предпочли провести серию конференций и переговоров, в результате которых был признан особый статус Британской Северной Америки и хотя бы формально сохранены имперские государственные институты на территории Канады. В результате возник государственно-правовой «гибрид» с тремя уровнями власти — имперским, федеральным и провинциальным, с неоднозначным юридическим содержанием государственного суверенитета Канады, с одним главой государства на два политикотерриториальных образования. Однако в подобной медленной эволюции государственных институтов были заинтересованы и канадские политики. Играв на противоречиях Великобритании и Соединенных Штатов Америки, они все-таки смогли создать собственную государственность¹⁰.

⁸ *Riker W.H.* Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

⁹ *Моне Ж.* Реальность и политика. М.: Московская школа политических исследований, 2000. С. 335.

¹⁰ *Ившина И.Н.* Становление и развитие канадского федерализма. Киров: ВятГГУ, 2007. С. 35–65. Любопытно в этой связи замечание американского историка Дж. Бребнера:

Оценив федерализацию Канады как собственный успех, Британия вдохновилась федеративными идеями. В 1869 г. возникло политическое движение, а в 1884 г. в Лондоне была основана Лига Имперской Федерации, которая продвигала идею закрытого имперского союза между метрополией и ее «белыми самоуправляемыми колониями». Эта идея получила название «имперского федерализма». Ее сторонники были «чиновниками или бизнесменами, связанными с колониальной торговлей или промышленностью, и их пропаганда федерализма была скорее результатом их собственных интересов, чем теоретическими веяниями»¹¹. Не случайно примерно в это же время власти Великобритании выступили с предложением создать федерацию в Австралии, однако австралийцы оказались к этому не готовы.

«Имперский федерализм» был своеобразным ответом колониальным сепаратистам и предполагал, что выгода ответственного правительства и реформа имперского парламента позволит колонистам сохранить одинаковые возможности в законодательном органе империи. Однако данная идея тут же приобрела противников, и «идеал имперского федерализма... остался призраком, а не реальностью»¹². В результате британские идеи федерализма трансформировались из идеи «колониального федерализма» в концепцию «федеративного содружества свободных обществ»¹³. Последняя (концепция) стала «рабочей основой для колониальной кооперации...»¹⁴.

Опыт осознания и синтеза различных федеративных идей не прошел для Великобритании даром. Каждый раз, утрачивая свои колонии в результате очередной национально-освободительной войны или пытаясь установить политический контроль над определенной территорией, где она имела собственные интересы, бывшая империя «примеряла» к ней федеративную модель.

Так, непосредственно под влиянием Лондона появились федерации Малайзии, Австралии, Южно-Африканский Союз, федерации Нигерии, Индии и Пакистана, Карибская и другие федерации.

Многие исследователи истории бывших британских колоний подчеркивают, что почти все молодые федерации, возникшие в результате осуществления национально-освободительной революции, имеют «навязанное» происхождение¹⁵. «Федерализация, навязываемая английскими правящими кругами бывшим колониям, — таков один из методов английского неоколониализма», — констатирует М.А. Крутоголов¹⁶.

«Возможно, самой поразительной вещью, касающейся Канады, является то, что она не является частью Соединенных Штатов» (*Brebner J.B. Canada: A Modern History. Michigan, 1960. P. ix*).

¹¹ *Mogi Sobei. The problem of Federalism: A Study in the History of Political Theory. Vol. I. New York: Macmillan Co., 1931. P. 235.*

¹² *Ibid.*

¹³ См., напр.: *Burgess M. The British tradition of federalism. Madison; Teaneck: Fairleigh Dickinson univ. press; London: Leicester univ. pres, 1995. XII. P. 77; Davis S. Rufus. The federal Principle: A Journey through Time in Quest of a Meaning. Berkeley: University of California Press, 1978. P. 215.*

¹⁴ *Schneider Herbert W. A History of American Philosophy. 2nd ed. New York: Columbia University Press, 1963. P. 73.*

¹⁵ *Моралева К.А. Особенности формирования и развития федераций в странах, освободившихся от колониализма. Автореферат дис. к.ю.н. Л.: 1965. С. 5.*

¹⁶ *Крутоголов М.А. Распад колониальной системы империализма и становление национальной государственности в независимых странах Африки // Становление национальной государственности в независимых странах Африки. М.: Изд-во Института международных отношений, 1963. С. 24.*

Анализируя причины создания Карибской (Вест-Индской) федерации, Л.В. Скрипникова отмечает, что инициатива федерализации исходила непосредственно от властей метрополии. «Стремясь ослабить развитие национально-освободительного движения и сохранить свое господство, английское правительство выработало план объединения в рамках колониального статуса своих островных владений в Карибском море»¹⁷. Однако при отсутствии предпосылок и собственного желания к участию в подобном союзе, почти у всех членов Вест-Индской федерации возникли серьезные расхождения позиций. Они были обусловлены различными подходами к решению политических задач, разным уровнем их экономического развития, отсутствием развитых связей между островами, что и предопределило распад федерации через четыре года после ее учреждения¹⁸.

Преследуя свои цели и используя идеи федерализма как средство их достижения, Англия изолированно действовала и во многих других регионах мира.

Так, с целью сохранения своих политических и экономических интересов в эмиратах Персидского залива в 1968 г., она приступила к реализации плана, который заключался в создании из эмиратов Договорного Омана, Бахрейна и Катара федерации, способной обеспечить свое политическое развитие в нужном для Англии направлении, и на которую можно было бы переложить военные расходы, а также функции английских войск по охране интересов британской метрополии в регионе¹⁹. Следует отметить, что в отношении возникшей в 1971 г. федерации Объединенных Арабских Эмиратов планы Великобритании рухнули, т.к. идеи панарабизма оказались сильнее заморских посулов.

С другой стороны, англичане пытались насильственно сохранить Федерацию Родезии и Ньясаленда для того, чтобы белые поселенцы могли удерживать власть в этой искусственно созданной федерации над массами африканцев.

Кроме того, англичане не стеснялись создавать условия, вынуждающие народы освобождающихся стран устанавливать федеративную форму государственного устройства. К таковым следует отнести «искусственное обострение социальных, племенных и национальных противоречий, способствующих возникновению на этой почве сепаратистских тенденций как в процессе борьбы за независимость, так и после освобождения»²⁰. На пример подобной тактики указывает В.Н. Денисов, описывая попытку Англии вмешаться во внутренние дела освободившихся Танганьики и Занзибара, где были спровоцированы беспорядки²¹. Однако эти страны,

¹⁷ См., напр.: *Скрипникова Л.В.* От колоний к суверенитету: Из истории освободительной борьбы карибских колоний Англии. М.: Мысль, 1985. С. 134; По мнению Е.Б. Аникиной, лондонские политики не ставили перед собой цель создать сильное в политическом и экономическом отношении объединение колоний, а лишь пытались «оттянуть решение вопроса о предоставлении им независимости», а также «противостоять усиленному проникновению в регион американцев» (*Аникина Е.Б.* Курс национального освобождения // Страны Карибского бассейна: Тенденции экономического и социально-политического развития / Отв. ред. В.В. Вольский. М.: Наука, 1985. С. 72–80).

¹⁸ The West Indies Federation. New York, 1961. Mordecai J. The West Indies. London, 1968.

¹⁹ *Маркарян Р.В.* Объединенные Арабские Эмираты // Новейшая история арабских стран Азии 1917–1985. М.: Наука, 1988. С. 550.

²⁰ *Моралева К.А.* Указ. соч. С. 4–5.

²¹ *Денисов В.Н.* Объединенная Республика Танзания: очерк становления и развития национальной государственности. Киев: Наукова Думка, 1969.

противодействуя Британии, обратились за помощью к арабским эмиратам и самостоятельно пришли к выработке федеративных договоренностей.

Необходимо подчеркнуть следующую характерную особенность английской колониальной политики: федерализация колоний в большинстве случаев осуществлялась до их освобождения. Так было и в белых переселенческих колониях, получивших после федерализации особый статус доминионов (Канада, Австралия), и в Африке (Нигерия, Уганда), и в Азии (Малайзия).

Справедливости ради отметим, что идеями федерализации своих колоний «увлекались», подобно Великобритании, не все метрополии. «Стоило, например, Французскому Судану и Сенегалу объединиться в Федерацию Мали и всерьез поставить вопрос о создании подлинной независимости государства, как они (французы) тут же раскололи это объединение»²².

Другими мотивами, в отличие от метрополий, руководствовались государства-победители после Второй мировой войны, отдавая предпочтение федеративной форме государственного устройства в Германии. Нужно было исключить возрождение милитаристского государства, которое дважды на протяжении четверти века развязало мировые войны, по возможности ослабив его. В этой связи «федеративный принцип воспринимался, как многообещающая возможность предотвратить аккумуляцию власти и злоупотребление ею»²³.

Еще одна причина создания федераций — воля международного сообщества. Так, например, вопрос о политическом устройстве Германии решался государствами-победителями в обстановке острой полемики. Ключевым стал выбор: будет ли Германия единым унитарным государством или федеративным образованием²⁴. Планы союзников содержали несколько вариантов послевоенного устройства Германии: Советский Союз был за унитарное дружественное государство, Великобритания — за трех-пяти-субъектную обширную Дунайскую федерацию, Франция — за союз германских государств с максимально децентрализованной государственной властью, Соединенные Штаты — за федерацию германских земель в классическом виде. Учитывая несущественные различия планов западных государств и наличие нескольких оккупационных зон на территории Германии, федеративная форма территориально-государственного устройства Западной Германии в 1949 г. получила конституционное закрепление.

Налицо ситуация, когда при имеющихся предпосылках федерализации, а именно: исторически сложившемся экономическом и культурном региональном разнообразии и опыте оформления федеральных договоренностей между германскими землями «утверждение по-настоящему федеративной системы состоялось только после иностранной оккупации»²⁵. И именно союзники по антигитлеровской коалиции, а не немцы возродили германский федерализм.

²² Крутоголов М.А. Указ. соч. С. 23.

²³ Васильев В.И. Германский федерализм: проблемы развития. М.: Компания Спутник, 2000. С. 133.

²⁴ Ахтамзян А.А. История германского федерализма от «союза князей» до конституционной федерации // Федерализм: Теория и история развития / Отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Юрист, 2000. С. 126.

²⁵ Захаров А. Указ. соч. С. 87.

Таким образом, при создании новых федераций, особенно в странах, освободившихся от колониальной зависимости, внешний фактор играл важную, а иногда решающую роль.

Переходя к анализу внутренних причин федерализации, следует отметить, что чаще всего при создании федеративного государства преследуются цели «приобретения политических и экономических выгод как федерацией в целом, так и ее субъектами»²⁶. Эти выгоды могут выражаться в достижении территориально-государственным образованием независимости, обретении собственной государственности, сохранении ее целостности, в разрешении острых внутренних противоречий и конфликтов. Во всех этих случаях власти действуют в силу объективных внутренних причин.

Выше шла речь о навязывании метрополией бывшим колониям федеративной формы территориально-государственного устройства как внешней причины федерализации. Но следует иметь в виду, что в некоторых случаях деколонизирующиеся территории «заимствовали федеральные структуры как опыт управления неоднородным населением или как форму сохранения институциональной неразрывности с их колониальным прошлым»²⁷ по собственной воле. На сосуществование этих двух параллельных, но противоположных по характеру интересов, тенденций указывает также К.А. Моралева²⁸.

Многие авторы рассматривают федерализацию как институциональную форму, адекватную процессу совместного достижения государственной независимости в условиях широкой деколонизации, развернувшейся в прошлом веке. По мнению В. Дункана, в ряде случаев она осуществлялась «для достижения в первую очередь государственной независимости в рамках единого политического союза, созданного по политическим, экономическим или милитаристическим причинам»²⁹. Подобным примером можно считать, с одной стороны, федерализацию Канады и Австралии, которые последовательно и самостоятельно шли к созданию подлинной федерации. С другой — Южно-Африканский Союз и Малайскую Федерацию, которые позднее либо утратили федеративную природу, либо в результате сецессии после достижения независимости потеряли часть территории. Будущее подобных федераций зависело от соотношения целей бывшей метрополии и самой федерируемой территории.

Следующей внутренней объективной причиной федерализации можно назвать стремление народов обрести собственную государственность посредством реализации права на самоопределение. Это вновь касается прежде всего политико-территориальных образований, имеющих статус колоний, подмандатных или подопечных территорий, а также национальных автономий, входящих в состав унитарных государств. Кроме того, некоторые народы, исторически разделенные государственными или административными границами, иногда стремятся воссоединиться и используют федерализацию как средство для достижения этой цели. Как известно, так было, например, с Западной и Восточной Германией, когда в 1992 г. два суверенных государства объединились в одно федеративное.

²⁶ Барышников Е.Н. Причины и условия развития федерализма в странах мира. Автореферат дис. к.ю.н. Тюмень. 2002. С. 13.

²⁷ Duncan Wilson B.A. Ibid. P. 5.

²⁸ Моралева К.А. Указ. соч.

²⁹ Duncan Wilson B.A. Ibid. P. 5.

М.А. Крутоголов указывает на подобную ситуацию, сложившуюся в Африке в начале 1960-х гг., когда в результате империалистического раздела она «оказалась разорванной на куски, а ее народы разделены без учета географических, лингвистических, этнических факторов. Это привело к тому, что, например, существуют две республики Конго, находившиеся соответственно под властью Франции и Бельгии. Из-за несоответствия этнических и государственных границ эве живут в Гане и Того, масаи — в Кении и Танганьике, малинке — в Гвинее, Мали, Гамбии...»³⁰. С одной стороны, в целях обретения государственности разрозненными народами; с другой — в целях урегулирования межнациональных конфликтов в многонациональных государствах, некоторые африканские политические деятели предлагали учредить региональные федерации, союзы африканских государств и даже всеафриканскую федерацию. Однако практика показала, что в условиях отсутствия демократических институтов, политической стабильности, сложившегося гражданского общества и рыночной экономики эти идеи оказались достаточно призрачными: из четырнадцати федераций, когда-либо учрежденных в Африке, на сегодняшний день существуют только четыре — Нигерия, Танзания, Союз Коморских островов и Эфиопия.

В этой связи следует разделять обретение независимости и учреждение государственности определенной нацией. Они могут исторически совпадать (Индия). Они могут предшествовать друг другу (Соединенные Штаты Америки в 1776 г. провозгласили независимость, и только в 1788 г. обрели государственность; Канада и Австралия сначала стали федерациями [в 1967 г. и 1901 г.], а государственный суверенитет обрели на основе Вестминстерского статута 1931 г.³¹). Наконец, учреждение федеративной государственности может осуществляться без обретения государственного суверенитета (суверенная Бельгия федерировалась в 1993 г.; каждое национально-языковое сообщество обрело свои институты государственности).

Итак, федерация формируется только как проявление политического единства экономически, социально и культурно разнообразного общества. Следовательно, федерализация — это способ разрешения социальных конфликтов в неоднородном, но территориально локализованном обществе, инициируемых различными общественными интересами. В этом случае федерализация может гарантировать «более благоприятные возможности обеспечения внутренней безопасности и стабильности для всего населения в пределах территории государства»³². Ее достоинство в том, что она «позволяет решать те задачи и проблемы, которые иными средствами выполнить было бы значительно сложнее»³³. В результате использования вертикального принципа разделения государственной власти удается найти компромисс там, где раньше существовали, казалось

³⁰ Крутоголов М.А. Указ. соч. С. 22.

³¹ Вестминстерский статут 1931 г. / URL: <http://www.solon.org/Constitution/Canada/English/StatuteofWestminster.html>

³² Duchacek I.D. Ibid. P. 200.

³³ Гонтарева И.Б. Политическая концепция федерализма: теоретические истоки и современность. Дис. д. полит. н. М. 2003. С. 288.

бы, неустрашимые противоречия; согласовать и учесть разнообразные позиции сторон по принципиальным для них вопросам³⁴.

Однако при решении внутригосударственных конфликтов федерализация не может рассматриваться как панацея и может быть чрезвычайно опасна при проведении неразумной политики. Следует помнить, что «выбор федеральной системы как способа решения вопросов... безопасности и социально-экономических проблем оказывается не всегда оправданным, особенно для обществ, в которых отсутствуют традиции и опыт демократического управления. Именно в этих условиях федеральные системы имеют короткий срок своего существования»³⁵. Особенно опасной для сохранения федерации является «передача все больших политических, экономических и других прав национальностям без учета центробежных, сепаратистских устремлений, особенно в период острой межэтнической напряженности»³⁶.

Еще одной объективной внутренней причиной федерализации является стремление сохранить национальную или государственную целостность.

Многие исследователи указывают именно на эту причину, говоря, например, о федерализации России в 1992 г., которая предотвратила ее распад вслед за распадом СССР. Федерализация как способ сохранения государственной целостности, безусловно, применима только в отношении унитарного государства и эффективна в случае, «если борьба за автономизацию или межэтнические противоречия достигают остроты, которая является реальной угрозой»³⁷. Этой причиной также объяснима федерализация Индии, Бельгии, Ирака, Непала — федераций, созданных по этнонациональному или конфессиональному принципу на основе унитарных государств. Но когда вопрос о сохранении государственной или национальной целостности возникает, проблему усугубляет система неразрешенных внутригосударственных конфликтов, усиливаемых проявлениями национализма, шовинизма и дискриминации. В таком случае территориальные сообщества могут предпочесть выход из состава государства, рассматривая это как меньшее зло, по сравнению с условиями существования в составе унитарного государства. На сегодняшний день именно в таком контексте обсуждается возможность федерализации Украины (в частности в связи с политическими притязаниями Крыма). Полагаем, Грузия упустила такую возможность сохранения государственной целостности, спровоцировав, пусть даже многими не признанный, выход Абхазии и Южной Осетии из ее состава.

³⁴ Так, например, в 1919 г. германское и австрийское правительства пытались сгладить внутренние противоречия посредством федерализации: в Германии главной задачей была минимизация прусского влияния, а в Австрии — примирение социалистических течений Вены с сильными католическими позициями остальной страны.

³⁵ Гонтарева И.Б. Указ. соч. С. 284.

³⁶ Бахлов И.В. От империи к федерации: историко-политологический анализ трансформации имперских систем в федеративные / Науч. ред. В.А. Юрченков. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2004. С. 243.

³⁷ Фарукишин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты / Академия наук Республики Татарстан, Отделение социально-экономических наук. М.: Юрист, 2004. С. 86.

Субъективные причины федерализации

Субъективные причины федерализации связаны с мотивацией и деятельностью представителей власти (политической элиты), общества и отдельных личностей, по разным причинам являющихся носителями идей федерализма.

Воля политической элиты создать эффективное федеративное государство при наличии веских причин и предпосылок, понимание ею принципов федерализма, его сильных и слабых сторон, а также удачно выбранный исторический момент для принятия такого решения, безусловно, ведут к успеху. Напротив, волюнтаристский подход к решению задач федерализма, например, использование федерализации как способа расширения территории, обходится обществу дорого. У. Райкер, в частности, отмечает, что план федерализации, как проявление «желания политиков увеличить территорию как сферу своего влияния, ответить на внешнюю военную или дипломатическую угрозу, или подготовиться к военной или дипломатической агрессии с целью расширения границ государства», возникает в том случае, если «другой возможности покорить другие народы и территории не существует»³⁸. Пример подобных устремлений — создание в 1956 г. правящими кругами Египта и Сирии Объединенной Арабской Республики, которая распалась спустя четыре года.

Другой субъективной причиной федерализации является деятельность авторитетных политических партий, которая получает широкий размах и такую поддержку в обществе, что власти не могут с нею не считаться³⁹.

Часто политическим партиям, боровшимся за создание федерации, противостояли иные политические силы. В этом случае на цели политических объединений влияет их социальный состав и даже социальный и этнический состав руководителей движения. Например, в Аргентине одной из целей борьбы за федерацию с точки зрения всех политических сил было «освобождение от административных пут испанской администрации». Однако при этом происходили столкновения внутри течения федералистов, а унитаристы меняли свои политические позиции (так, например, унитаристы Буэнос-Айреса перешли на сторону федералистов после внесения проекта о национализации порта)⁴⁰.

К одной из субъективных причин процесса федерализации можно отнести и общественные движения, и деятельность отдельных личностей, чьи имена связаны с историей создания конкретной федерации. Для американцев это А. Гамильтон, Д. Мэдисон и Дж. Джей — составители знаменитого сборника «Федералист» («The Federalist Papers»), со страниц которого они убеждали соотечественников в необходимости

³⁸ Riker W.H. Federalism: Origin, Operation and Significance. Boston. Little, Brown and Company, 1964. P. 12–13.

³⁹ Так, например, деятельность двух крупнейших политических партий — Индийского Национального Конгресса и Мусульманской Лиги в Британской Индии — привела (не без «помощи» со стороны Великобритании) сначала к разделу территории по религиозному признаку на два политико-территориальных образования (Индию и Пакистан), затем — к юридическому оформлению в обеих частях федеративной государственности. Именно политические партии в данном случае были и носителями федеральной идеи, и творцами федерации.

⁴⁰ Богомолов Б.А. Указ. соч. С. 158–159.

учреждения федеративной государственности⁴¹. Многие историки полагают, что статьи этих публицистов, доступно написанные и распространявшиеся по всем штатам, склонили большинство избирателей к одобрению Филадельфийской конституции.

* * *

Итак, при реализации идей федерализма в мировой истории на первый план выходили различные причины федерализации.

Возможен вариант, когда достаточно лишь одной, но веской причины: например, создания федерации в Бельгии было обусловлено острым внутренним конфликтом между территориально локализованными языковыми сообществами. При создании федерации Северо-Американских Штатов, наоборот, налицо были абсолютно все возможные как предпосылки, так и причины федерализации⁴².

Но может существовать и «золотая середина» — уникальный «набор» предпосылок и причин учреждения федеративной государственности. В Индии учитывались национально-лингвистические реалии и накопленный опыт самоуправления в достаточно разнообразных политико-территориальных единицах. При федерализации Танзании имели значение географический и национально-религиозный факторы. На Коморах использовался чисто географический принцип, где каждый крупный остров — субъект федерации. При создании федерации в Нигерии присутствовало стремление не обособлять племена, а объединять их с целью преодоления трайбализма и создания единой нигерийской нации⁴³.

Возможно также доминирование тех или иных причин федерализации в различные исторические периоды.

Кроме того, в зависимости от совокупности предпосылок и причин процесс создания федерации приобретает различный характер. Если на первый план выходят обстоятельства, подчеркивающие скорее общность, чем дифференциацию территориальных образований, как правило, идет процесс их объединения в единое целое, юридически оформляемый договором. Если же в общественном политическом сознании превалируют идеи, отражающие скорее дифференциацию, чем общность, происходит «раскол» единого целого (империи или унитарного государства) посредством конституционных реформ или революции.

⁴¹ Некоторые американские исследователи стараются принизить роль этих деятелей в реализации идей федерализма в этой стране. Н. МакКэйб пишет: «Не ясно то, насколько внимательно the Federalist Papers были прочтены членами ратификационного конвента, и Конституция была принята скорее вопреки The Federalist Papers, чем благодаря The Federalist Papers» (см.: McCabe Neil Colman. «Our Federation», Not Theirs: Judicial Comparative Federalism in the United States // Comparative Federalism in the Devolution Era. Ed. By Neil Colman McCabe. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Lexington books, 2002. P. 1–14).

⁴² В. Дункан подчеркивает, что историю адаптации федерализма в США трудно описать в таком упрощенном виде, чтобы была выделена какая-то одна группа предпосылок или причин. Тем не менее, с момента образования этой первой федерации современного мира «федералисты в Европе и в Британской империи получили модель для обсуждения и подражания» (Duncan Wilson B.A. Ibid. P. 41).

⁴³ См.: Конституционное право развивающихся стран: Основы организации государства. М.: Наука, 1992. С. 32.